

Strasbourg, le 10 janvier 2000

<cdl\doc\2000\cdl-inf\1f.doc>

CDL-INF (2000) 1

Or. F.

**LIGNES DIRECTRICES
SUR L'INTERDICTION ET LA DISSOLUTION
DES PARTIS POLITIQUES
ET LES MESURES ANALOGUES**

**Adoptées par la Commission de Venise
lors de sa 41e réunion plénière
(Venise, 10 – 11 décembre, 1999)**

I. Introduction

A la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a entrepris une étude sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues.

Les Etats qui participent aux travaux de la Commission de Venise ont été invités à répondre à un questionnaire relatif à l'interdiction des partis politiques et portant sur l'existence de règles interdisant les partis politiques ou permettant des mesures analogues afin d'étudier la situation actuelle dans les différents pays. 40 pays ont contribué à cette étude.

L'étude a relevé un certain nombre de points communs :

- a) dans tous les pays, l'activité des partis politiques est garantie par la liberté d'association ;
- b) plusieurs pays qui ont répondu au questionnaire disposent des mécanismes permettant de sanctionner les partis qui ne respectent pas un certain nombre des règles, ce qui peut conduire à leur interdiction ou dissolution ;
- c) les procédures d'imposition des restrictions sur les activités des partis politiques montrent le souci des autorités de respecter le principe de la liberté d'association.

La Commission a adopté le rapport relatif à l'interdiction des partis politiques et aux mesures analogues (CDL-INF (98) 14) à l'occasion de sa 35^e réunion plénière à Venise, les 12-13 juin 1998. L'étude a constitué une bonne base pour continuer l'examen de cette question¹. Eu égard à l'importance de la question, la commission a décidé de continuer l'étude de ce problème afin d'élaborer des lignes directrices en la matière.

A l'occasion de sa 6^e réunion (Venise, le 10 décembre 1998), la sous-commission des institutions démocratiques a nommé un rapporteur pour rédiger un avant-projet de lignes directrices sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues pour sa première réunion de 1999.

Le projet de lignes directrices sur l'interdiction des partis politiques a été examiné par la sous-commission des institutions démocratiques lors de sa réunion du 17 juin 1999. Les membres de la sous-commission ont apporté un certain nombre de modifications au texte élaboré par M. Alexandru Farcas et révisé par le secrétariat en fonction des commentaires formulés par MM. Kaarlo Tuori et Joseph Said Pullicino. En outre, le secrétariat a été invité à rédiger un rapport explicatif concernant ces lignes directrices.

La Sous-commission sur les institutions démocratiques a examiné le projet des lignes directrices sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues et le rapport explicatif lors de sa réunion à Venise le 9 décembre 1999 et a décidé de les soumettre à la session plénière. La Commission de Venise a adopté les deux documents et a décidé de les

¹ L'étude fait l'objet d'une annexe au présent document.

transmettre à l'Assemblée Parlementaire et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (41^e réunion plénière, Venise, 10 – 11 décembre 1999).

II. Lignes directrices sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues

La Commission de Venise :

S'étant engagée à promouvoir les principes fondamentaux de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'Homme, dans un contexte d'amélioration de la sécurité démocratique pour tous, dans tous les domaines d'intervention du Conseil de l'Europe ;

Prenant en considération le rôle essentiel des partis politiques dans toute démocratie, considérant que la liberté d'opinion politique et la liberté d'association, y compris la liberté d'association politique, sont des Droits de l'Homme fondamentaux protégés par la Convention européenne des Droits de l'Homme et sont des éléments primordiaux pour toute véritable démocratie telle qu'envisagée par le Statut du Conseil de l'Europe ;

Attachant une attention particulière à la pratique des Etats dans le domaine de la protection (et de l'organisation) d'exercice du droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression ;

Souscrivant au principe que ces droits ne peuvent faire l'objet de restrictions autrement que par une décision d'une juridiction compétente dans le plein respect du principe de l'Etat de droit et du droit à un procès équitable ;

Reconnaissant le besoin de promouvoir davantage les normes futures dans ce domaine, s'appuyant sur les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et sur les valeurs du patrimoine juridique européen ;

A adopté les lignes directrices suivantes :

1. Les Etats reconnaissent que chacun a le droit de s'associer librement à un parti politique. Ce droit comprend la liberté d'avoir des opinions politiques et de recevoir et transmettre de l'information sans interférence de la part des autorités publiques et sans se soucier des frontières. L'exigence d'enregistrer les partis politiques ne sera pas, en tant que telle, considérée comme violant ce droit.
2. Toutes restrictions à l'exercice des droits de l'homme fondamentaux mentionnés ci-dessus à travers l'activité des partis politiques, doivent être conformes aux dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et autres traités internationaux, en période normale mais aussi dans les cas d'urgence nationale.
3. L'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où les partis prônent l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique, mettant en danger de ce fait les droits et libertés protégés par la constitution. Le seul fait qu'un parti plaide en faveur d'une réforme pacifique de la Constitution ne doit pas suffire à justifier son interdiction ou sa dissolution.

4. Un parti politique, en tant que tel, ne peut pas être tenu responsable de la conduite de ses membres qui n'aurait pas été autorisée par le parti à l'intérieur du cadre politique/public et des activités du parti.
5. L'interdiction ou la dissolution de partis politiques, comme mesure particulière à portée considérable, doivent être utilisées avec la plus grande retenue. Avant de demander à la juridiction compétente d'interdire ou de dissoudre un parti, les gouvernements ou autres organes de l'Etat doivent établir - au regard de la situation dans le pays concerné - si le parti représente réellement un danger pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits des individus, et si d'autres mesures moins radicales peuvent prévenir ledit danger.
6. Les mesures juridiques prises pour interdire ou faire respecter la dissolution de partis politiques doivent être la conséquence d'une décision judiciaire d'inconstitutionnalité et doivent être considérées comme exceptionnelles et réglementées par le principe de proportionnalité. Toutes ces mesures doivent s'appuyer sur des preuves suffisantes que le parti en lui-même - et pas seulement ses membres individuels - poursuit des objectifs politiques en utilisant (ou est prêt à les utiliser) des moyens inconstitutionnels.
7. L'interdiction ou la dissolution d'un parti politique doivent être réservées à la Cour constitutionnelle ou à une autre juridiction appropriée par une procédure offrant toutes les garanties de procédure, d'ouverture et de procès équitable.

III. Rapport explicatif concernant les lignes directrices sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues

Le rapport de la Commission de Venise relatif à l'interdiction des partis politiques et aux mesures analogues a révélé qu'il existait une grande diversité dans la manière dont les différents Etats envisagent cette question. Les lignes directrices sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues visent à instaurer un ensemble de principes communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et à d'autres pays qui partagent les mêmes valeurs, principes qui se reflètent dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cette dernière se trouve être non seulement un instrument efficace de droit international mais aussi «[un] instrument constitutionnel de l'ordre public européen»². Par conséquent, la meilleure façon d'expliquer certaines dispositions des lignes directrices consiste à se référer aux articles pertinents de ladite convention.

I.

1. Le droit de s'associer librement dans des partis politiques fait partie intégrante de la liberté d'association reconnue par l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme³ dans les termes suivants:

«1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association [...]

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.»

2. Bien que cet article ne mentionne pas expressément la liberté de former des partis politiques mais la liberté d'association en général, la Cour européenne des Droits de l'Homme a appliqué à maintes reprises cette disposition dans des affaires concernant directement la liberté d'association dans le cadre de partis politiques⁴.

3. Le droit de recevoir ou de communiquer des informations sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières est ancré à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui stipule que:

«1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de

². Cour européenne des Droits de l'Homme, affaire Loizidou contre Turquie (Exceptions préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, paragraphe 75.

³. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques contient des dispositions analogues.

⁴. KPD contre RFA n° 250/57, Annuaire 222 (1957); Parti communiste unifié de Turquie et autres contre Turquie (1998) et Parti socialiste et autres contre Turquie (1998).

frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.»

4. Actuellement, le droit à la liberté d'association dans le contexte de la Convention est interprété, dans la plupart des cas, en combinaison avec l'article 10. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des Droits de l'Homme a établi que:

«[...] Malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.»⁵

5. Quoique la liberté d'association, y compris la liberté de former des partis politiques, doive être considérée comme l'une des pierres angulaires de la démocratie pluraliste, des restrictions de ce droit peuvent être justifiées dans une société démocratique, conformément au paragraphe 2 de l'article 11. En outre, l'article 17 de la Convention européenne de Droits de l'Homme permet à un Etat d'imposer des restrictions au programme qu'un parti politique pourrait défendre. Il est ainsi libellé:

«Aucune des dispositions de la présente convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite convention.»

6. En conséquence, la pratique répandue dans un certain nombre d'Etats européens qui oblige les partis politiques à être enregistrés ne constituerait pas par elle-même une violation des droits reconnus par les articles 11 et 10, même si elle était considérée comme une restriction du droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression. En revanche, toute restriction doit être conforme aux principes de légalité et de proportionnalité.

II.

7. Aucun Etat ne peut imposer de restrictions fondées uniquement sur son droit interne, en méconnaissant ses obligations internationales. Cette règle doit s'appliquer en temps normal tout comme en cas de danger public. Cette approche est confirmée par la

⁵. Affaire Parti socialiste et autres contre Turquie (1998), paragraphe 41.

pratique de la Cour européenne des Droits de l'Homme⁶.

7. La Cour européenne des Droits de l'Homme a affirmé à plusieurs reprises dans sa jurisprudence que les partis politiques constituaient une forme d'association indispensable au bon fonctionnement de la démocratie et que, compte tenu de l'importance de la démocratie dans le système de la Convention européenne des Droits de l'Homme, une association, fût-elle un parti politique, n'est pas exclue de la protection apportée par la Convention européenne des Droits de l'Homme simplement parce que ses activités sont considérées par les autorités nationales comme portant atteinte aux structures constitutionnelles de l'Etat et nécessitant l'application de restrictions.

8. Toute dérogation à la Convention européenne doit être faite dans le respect des dispositions de l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui stipule que les mesures dérogatoires ne doivent pas être en contradiction avec les autres obligations de l'Etat découlant du droit international (paragraphe 1) et qu'elles doivent être d'une durée limitée (paragraphe 3).

III.

9. Ainsi qu'on l'a indiqué au paragraphe précédent, l'interdiction ou la dissolution de partis politiques ne peut être envisagée que si elle est nécessaire dans une société démocratique et s'il y a des preuves concrètes qu'un parti se livre à des activités qui menacent la démocratie et les libertés fondamentales⁷. Il pourrait s'agir notamment d'un parti qui préconise la violence sous toutes ses formes dans le cadre de son programme politique ou d'un parti qui aurait pour objectif de renverser l'ordre constitutionnel existant par la lutte armée, le terrorisme ou l'organisation d'une activité subversive.

10. La plupart des constitutions modernes établissent des mécanismes de protection de la démocratie et des libertés fondamentales. Dans de nombreux Etats, l'interdiction générale de la création de formations paramilitaires et de partis qui constituent une menace pour l'existence de l'Etat ou son indépendance figure expressément dans la législation relative aux partis politique ou dans la constitution⁸.

11. Un parti qui a pour but un changement pacifique de l'ordre constitutionnel par des moyens légaux ne peut, compte tenu de la liberté d'opinion, être ni interdit ni dissous. Le simple fait de contester l'ordre établi n'est pas considéré en lui-même comme un acte répréhensible dans un Etat libéral et démocratique. Toute société démocratique a d'autres mécanismes pour protéger la démocratie et les libertés fondamentales grâce à des instruments tels que les élections libres et, dans certains pays, les référendums, qui lui permettent d'exprimer son point de vue à l'égard de toute proposition de changement de l'ordre constitutionnel du pays.

⁶. Idem, paragraphe 50.

⁷. Cour européenne des Droits de l'Homme, affaire Sidiropoulos et autres contre Grèce (57/1997/841/1047), paragraphe 46.

⁸. Rapport de la Commission de Venise sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues, adopté à l'occasion de sa 35^e réunion plénière, Venise, 12-13 juin 1998, CDL-INF (98) 14, pages 5-8.

IV.

12. Aucun parti politique ne saurait être tenu responsable du comportement de ses membres. Toute mesure restrictive adoptée à l'encontre d'un parti politique en raison du comportement de ses membres doit être étayée par la preuve que l'intéressé a agi avec le soutien du parti en question ou que ledit comportement était le résultat du programme ou des objectifs politiques du parti. Dans le cas où de tels liens sont inexistantes ou ne peuvent pas être établis, la responsabilité doit incomber entièrement au membre concerné.

V.

13. L'interdiction ou la dissolution d'un parti politique est une mesure exceptionnelle dans une société démocratique. Si les organes compétents de l'Etat prennent la décision de saisir l'autorité judiciaire de la question de l'interdiction d'un parti politique, ils doivent avoir suffisamment de preuves de l'existence d'une menace réelle pour l'ordre constitutionnel ou pour les droits et libertés à caractère fondamental des citoyens.

14. Ainsi qu'il a été indiqué dans la partie III du présent rapport, les organes compétents doivent avoir suffisamment de preuves que le parti politique en question préconise la violence (y compris des manifestations spécifiques de celle-ci telles que le racisme, la xénophobie et l'intolérance), ou qu'il est manifestement impliqué dans des activités terroristes ou d'autres activités subversives. Les autorités de l'Etat doivent aussi évaluer le degré de menace pour l'ordre démocratique du pays et se demander si d'autres mesures – telles que des amendes, d'autres sanctions administratives ou la comparution en justice de certains membres du parti politique impliqués dans de telles activités – pourraient remédier à la situation.

15. De toute évidence, la situation générale dans le pays est un facteur important pour une telle évaluation. En même temps, il faut aussi tenir compte des normes établies par la pratique en développement de la démocratie européenne, ainsi qu'on l'a déjà fait remarquer dans les paragraphes précédents. Même en cas d'état d'urgence, les obligations internationales de l'Etat doivent être respectées et toute mesure à caractère exceptionnel doit avoir une durée limitée clairement déterminée conformément à l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

VI.

16. Les points 6 et 7 des lignes directrices concernent tous deux le rôle du pouvoir judiciaire dans l'interdiction ou la dissolution de partis politiques, aussi peut-on les aborder ensemble.

17. Le pouvoir judiciaire joue un rôle essentiel dans l'interdiction ou la dissolution de partis politiques. Ainsi que le fait ressortir clairement le rapport de la Commission de Venise, il peut y avoir différentes juridictions compétentes en la matière. Dans certains Etats, cette question relève de la compétence exclusive des juridictions constitutionnelles tandis que, dans d'autres, elle relève de la sphère des juridictions de droit commun.

18. Quelle que soit l'autorité judiciaire compétente en la matière, la première étape doit consister à trouver des éléments inconstitutionnels dans les activités d'un parti politique. La

juridiction saisie doit examiner les preuves produites à l'encontre d'un parti politique et déterminer si celui-ci a commis une atteinte grave à l'ordre constitutionnel. Si tel est le cas, la juridiction compétente doit se prononcer sur l'interdiction ou la dissolution dans le cadre d'une procédure offrant toutes les garanties en matière de droits de la défense, de transparence et d'équité et cela dans le respect des normes établies par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

ANNEXE

**L'INTERDICTION DES PARTIS POLITIQUES
ET LES MESURES ANALOGUES**

RAPPORT

**adopté par la Commission à sa
35e réunion plénière**

(Venise, 12-13 juin 1998)

Introduction

A. Contexte de l'étude

A la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a entrepris une étude sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues.

Il a été jugé urgent d'approfondir cette question du fait de l'importance des partis politiques dans la consolidation de la démocratie, en particulier dans les Etats récemment sortis d'un régime autoritaire. En effet, les élections, qui sont le fondement de la démocratie, ne se conçoivent pas sans la participation active de partis politiques librement constitués. En outre, la liberté d'association politique est l'expression, dans le domaine politique, d'un droit fondamental de portée générale, la liberté d'association.

Le présent examen comparatif de la législation et de la pratique suivies dans les Etats qui participent aux travaux de la Commission de Venise vise à identifier les valeurs communes au patrimoine constitutionnel européen dans le domaine considéré, de façon à améliorer l'information en la matière et à permettre, le cas échéant, de s'inspirer de solutions mises en oeuvre à l'étranger. Il se fonde sur un "questionnaire sur l'interdiction des partis politiques", portant à la fois sur l'existence de règles interdisant les partis politiques ou permettant des mesures analogues, et sur leurs cas d'application (document CDL-PP (98) 1).

Le questionnaire a fait l'objet de réponses en provenance des Etats suivants: Albanie, Argentine, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Kyrghyzstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie, Espagne, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine, Uruguay (voir document CDL-PP (98) 2).

B. Aspects généraux

Le traitement de la question des partis politiques par les différents droits nationaux est très diversifié.

En premier lieu, l'*enregistrement* des partis politiques n'est prévu que par certains ordres juridiques. A titre d'exemple, aucune règle en matière d'enregistrement n'existe en *Allemagne*, en *Grèce* ou en *Suisse*. Au *Danemark* et aux *Pays-Bas*, les partis politiques n'ont pas l'obligation de s'enregistrer, mais certaines formalités sont nécessaires pour pouvoir participer aux élections. En *Irlande*, l'enregistrement d'un parti lui permet simplement de faire figurer son nom à côté de celui de ses candidats, tandis qu'en *Suède*, il entraîne la protection de l'appellation du parti.

Parmi les Etats qui prévoient un enregistrement des partis, certains ne procèdent qu'à un contrôle formel lors de cette opération, comme l'*Autriche*, l'*Espagne*, l'*Uruguay* ou la *Norvège*, où la seule condition est la récolte de 5000 signatures. Au contraire, d'autres vérifient la conformité du parti aux règles matérielles applicables à l'activité des partis (exemples: *République tchèque*, *Lettonie*, *Pologne*, *Russie*).

Ensuite, le *niveau normatif* - constitutionnel ou législatif - auquel sont traitées les questions relatives aux partis politiques n'est pas toujours le même. Les constitutions sont en effet plus ou moins détaillées en la matière. Si elles ont en commun de garantir la *liberté d'association*, base de l'activité des partis politiques, elles divergent ensuite largement dans leur degré de précision. Plusieurs d'entre elles ne mentionnent pas spécifiquement les partis politiques (exemples: *Albanie, Finlande, Irlande, Suisse*). Le plus souvent toutefois, les constitutions, après avoir garanti la liberté d'association et mentionné les partis politiques, règlent explicitement les principaux cas de restriction de leur activité. Ainsi, la constitution *allemande* prévoit l'interdiction des partis qui, par leur but ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique ou à le renverser. Celle de la *Géorgie* interdit la création de partis politiques qui visent à détruire l'ordre constitutionnel géorgien, à violer l'indépendance du pays et/ou son intégrité territoriale, à propager la guerre et la violence, qui incitent à la haine ethnique, religieuse ou sociale, ou encore la création d'entités militaires par les partis, alors que l'interdiction des partis à base territoriale ou régionale relève de la loi organique; la constitution *slovaque* contient par contre une clause générale de restriction de la liberté d'association, relative aux cas justifiés par la loi dans lesquels, dans une société démocratique, il est nécessaire de protéger la sécurité nationale et l'ordre public, de prévenir le crime et de protéger les droits et les libertés d'autres personnes, ainsi que le principe de la séparation des partis et de l'Etat: la loi ordinaire définit les cas précis d'interdiction. Parmi les constitutions qui traitent des partis politiques, celle du *Portugal* apparaît comme la plus précise, puisqu'elle détaille la portée de la liberté d'association, spécialement en matière politique, et prévoit la plupart des restrictions à l'activité des partis politiques, y compris en ce qui concerne l'organisation interne des partis. En *Autriche*, certains aspects de la loi sur les partis politiques ont un caractère de loi constitutionnelle.

Les mesures retenues dans le questionnaire peuvent revêtir un *caractère préventif* - interdiction de la constitution de partis politiques ou refus d'enregistrement - ou, au contraire, *répressif* - dissolution d'un parti. Le quatrième type de mesure envisagé, l'interdiction de participer aux élections, n'a pas de portée propre, du moins dans les Etats qui ont répondu au questionnaire, mais découle de l'une des autres mesures. L'étude n'examinera pas ces différents types de mesures séparément, mais sera divisée comme suit.

La *première partie*, la plus développée, examinera les restrictions à l'activité politique prévues par les droits nationaux des différents Etats qui ont répondu au questionnaire. Il s'agit essentiellement de restrictions liées à l'activité ou aux buts, à la composition ou à la structure des partis politiques, qui revêtent donc un caractère matériel et seront examinées dans le deuxième chapitre de la première partie. Un premier chapitre, plus court, sera consacré aux restrictions de caractère formel, relatives notamment à la dénomination, au nombre de membres ou à la procédure d'enregistrement.

L'étude des textes sera suivie, dans une *deuxième partie*, de celle de la jurisprudence. En effet, pour avoir une idée précise de leur portée, il est essentiel de déterminer la fréquence de l'application des dispositions restrictives de l'activité des partis politiques.

Une *troisième partie* abordera enfin brièvement la question des instances compétentes en la matière.

I. Les restrictions à l'activité des partis politiques en droit national

A. Les restrictions de caractère formel

Les restrictions formelles concernent pour l'essentiel l'enregistrement des partis et, par conséquent, les Etats qui connaissent un tel enregistrement.

Il est tout d'abord fréquent que ceux-ci réglementent la question de la *dénomination* des partis. En premier lieu, il convient d'éviter les risques de confusion. Ainsi, la législation *lituanienne* prévoit l'enregistrement des seuls partis ou organisations dont les titres ou symboles sont différents de ceux des partis et organisations politiques existants. En *Estonie*, l'enregistrement d'un parti qui a un nom similaire à celui d'un parti existant ou ayant existé est exclu. Au *Canada*, le nom d'un parti, la forme abrégée de ce nom, son abréviation ou son logo ne doivent pas entraîner de risque de confusion avec un parti enregistré ou dont la demande d'enregistrement est en cours. Lorsqu'un enregistrement n'est pas prévu, la législation civile ordinaire en matière de dénomination des personnes morales permet d'interdire une dénomination créant un risque de confusion. La constitution *portugaise* prévoit en outre expressément que les partis politiques ne peuvent utiliser des emblèmes susceptibles d'être confondus avec des symboles nationaux ou religieux. En *Slovénie*, le nom, l'abréviation ou le symbole d'un parti ne doivent pas être semblables à ceux d'institutions de l'Etat ou de régions de celui-ci.

Certains Etats prévoient des règles plus restrictives en matière de dénomination. Au *Canada*, le nom d'un parti ne doit pas comporter le mot "indépendant". Au *Portugal*, les partis politiques ne peuvent utiliser des dénominations contenant des expressions directement liées à des religions ou églises, "sans préjudice de la philosophie ou de l'idéologie inspiratrices de leurs programmes". En *Slovénie*, le nom d'un parti ne doit pas comprendre celui d'un Etat étranger, d'un parti étranger ou d'une personne physique ou morale étrangère. En *Argentine*, les appellations des partis politiques ne peuvent contenir des désignations personnelles, ni les expressions argentin, national, international, ni des appellations dérivées de celles qui précèdent. Ces restrictions n'ont pas d'effet direct sur le programme et l'activité du parti politique et présentent donc essentiellement un caractère formel. Il en va autrement de l'interdiction des désignations dont la signification affecte ou pourrait affecter les relations internationales de la Nation, ou encore des mots qui extériorisent des antagonismes raciaux, de classes, religieux ou qui puissent conduire à les provoquer.

La création ou la survie d'un parti politique est parfois soumise à des conditions relatives à son *importance*. Cette importance peut d'abord se mesurer au nombre de ses membres: par exemple, la loi *estonienne* prévoit qu'un parti doit avoir en principe au moins 1000 membres; en *Lettonie*, en *Lituanie* et au *Bélarus*, c'est le nombre minimum de fondateurs qui est fixé, respectivement à 200, 400 et 500. Au *Canada*, les partis qui n'ont pas de candidats dans au moins cinquante circonscriptions sont radiés du registre, ce qui n'empêche évidemment pas les membres de ces organisations de se présenter à titre individuel. En *Roumanie*, le Tribunal du Municipipe de Bucarest peut, sur demande du Ministère public, dissoudre un parti pour inactivité, dans le cas où il n'a pas désigné de candidats, seul ou dans le cadre d'une alliance, au cours de deux campagnes électorales successives dans au moins 10 circonscriptions ou s'il n'a tenu aucune assemblée générale pendant cinq ans. En *Croatie*, l'existence d'un parti prend fin s'il cesse son activité ou si l'intervalle de temps depuis la dernière réunion des instances supérieures du parti est deux fois supérieur à ce que prévoient ses statuts. En *Hongrie*, un parti peut être dissous s'il

n'a pas fonctionné depuis au moins un an et que le nombre de ses membres a été constamment inférieur au minimum légal.

De nombreuses législations nationales réglementent le mode de *financement* des partis politiques, en particulier lorsque des contributions des pouvoirs publics sont prévues. Le non-respect de telles règles n'entraîne pas, dans la très grande majorité des Etats, la dissolution du parti fautif ou des mesures analogues. Toutefois, en *Albanie*, un parti peut être interdit s'il ne publie pas ses ressources financières ou ne permet pas leur contrôle. En *Ukraine*, la violation systématique des règles en matière de financement peut conduire à la dissolution d'un parti. Ces règles sont particulièrement strictes, puisque les partis politiques n'ont pas le droit d'obtenir de ressources financières, entre autres, d'Etats étrangers et d'organisations internationales, de citoyens étrangers et d'apatrides, ou encore d'entreprises desquelles l'Etat possède plus de 20 % du capital. Dans les autres Etats, une sanction financière est plutôt appliquée: ainsi, en *Argentine*, la loi prévoit une amende équivalente au double du montant de la contribution illicite.

L'enregistrement des partis peut encore être subordonné à certaines formalités. A titre d'exemple, la législation *estonienne* prévoit le dépôt d'une demande contenant certaines informations telles que statuts, noms et adresses des membres de la direction, numéros de téléphone, programme politique, liste des membres du parti avec leurs noms et adresses, et, le cas échéant, symbole du parti; la loi *canadienne* exige notamment que la demande d'enregistrement soit signée par le chef du parti et énonce le nom intégral du parti, les nom et adresse du chef du parti, l'adresse du bureau du parti, les nom et adresse des dirigeants du parti, les nom, adresse et signature de cent électeurs membres du parti.

B. Les restrictions de caractère matériel

a. Les restrictions d'ordre matériel à l'activité des partis politiques, et en particulier les restrictions qui peuvent conduire à leur interdiction ou à une mesure analogue, varient beaucoup selon les Etats.

Dans certains Etats, il n'existe tout simplement pas de législation permettant de telles mesures. Tel est le cas de la *Belgique*; en *Grèce*, si la constitution prévoit que l'organisation et l'activité des partis doivent servir le fonctionnement libre du système démocratique, aucune sanction n'est imposée en cas de non-respect de cette exigence. En *Autriche*, l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique n'est pas prévue, sous réserve de l'interdiction de refondation du parti national-socialiste et de ses organisations.

b. De nombreuses législations prévoient des sanctions contre des partis poursuivant certains *buts* ou se livrant à certains *comportements* déterminés.

1. En premier lieu, comme déjà vu plus haut, la législation peut exiger que les partis exercent une activité effective. En *Irlande*, une activité politique effective est exigée: un parti politique qui demande son enregistrement doit être un parti politique authentique et être organisé dans l'Etat ou une partie de celui-ci de manière à disputer une élection du Dail (Chambre basse), une élection européenne ou une élection locale. Le but de cette règle est, selon la jurisprudence de la Cour suprême, d'éviter la prolifération de pseudo-partis politiques dont les buts sont fort éloignés de la sphère politique. Il faut d'ailleurs relever que l'enregistrement d'un parti politique a

pour seule conséquence que son nom peut être indiqué à côté des candidats de ce parti aux élections nationales et européennes.

2. Lorsque la *législation générale sur les associations* s'applique, elle refuse la personnalité juridique aux *entités à but illicite ou immoral*, ou prévoit leur dissolution par des instances judiciaires, comme en *Suisse*, au *Liechtenstein* ou en *Finlande*, où une association peut être également dissoute si elle est en contrariété avec son but statutaire. La loi *estonienne* prévoit qu'une association peut être dissoute par un tribunal si son but ou son activité est en contradiction avec l'ordre constitutionnel, la loi ou les bonnes moeurs, si son activité est en contradiction avec ses buts, si elle a un but lucratif ou encore en cas de faillite. En *Espagne*, les partis politiques peuvent être dissous lorsqu'ils constituent une association criminelle au sens du code pénal, notamment lorsqu'ils ont pour objectif la commission d'un délit ou qu'ils favorisent la commission d'un délit, ou qu'il s'agit de bandes armées, d'organisations ou de groupes terroristes. La Constitution de l'*Azerbaïdjan* autorise les tribunaux à mettre fin à l'activité des associations qui violent la constitution et la loi. La commission de délits peut également être la cause de la dissolution d'une association: la législation *russe* prévoit une telle sanction mais, conformément au principe de la proportionnalité, celle-ci s'applique uniquement en cas d'infractions grossières ou réitérées.

3. Lorsque les partis exercent une activité politique effective, celle-ci peut être soumise à certaines limites. Des mesures peuvent être prises contre les *partis liberticides*. En *Albanie*, les partis dont le programme ou l'activité sont anti-populaires, anti-démocratiques ou totalitaires sont bannis, de même que ceux dont les buts ou l'activité sont contraires aux principes fondamentaux sur lesquels repose l'Etat de droit démocratique et social, à la souveraineté du peuple, au pluralisme et à l'égalité des partis, aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du système judiciaire. En *République tchèque* et en *Slovaquie*, sont interdits les partis qui visent à empêcher d'autres partis d'accéder par des moyens constitutionnels au pouvoir et à porter atteinte à l'égalité des citoyens. En *Allemagne*, les partis qui, par leur but ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique ou à le renverser, peuvent être prohibés. La constitution *française* prévoit que les partis doivent respecter la démocratie. En *Turquie*, les partis ne peuvent viser à l'instauration d'une dictature. En *Italie*, les partis doivent adopter des méthodes démocratiques dans leur activité publique et dans leurs relations avec les autres partis et mouvements. Il n'est par contre pas exigé que leur programme politique soit démocratique, mais la constitution interdit la reconstitution du parti fasciste. La législation *moldave* interdit la constitution et l'activité de partis qui incitent aux méthodes autoritaires et totalitaires d'administration.

4. Dans un registre proche, un certain nombre d'Etats sanctionne les *partis extrémistes*. Ainsi, la constitution *portugaise* prohibe les partis de caractère fasciste ou raciste. En *Pologne*, l'interdiction concerne les partis dont les programmes sont basés sur des méthodes totalitaires et les manières de faire du nazisme, du fascisme et du communisme, ainsi que ceux dont les programmes ou les activités relèvent de la haine raciale ou nationale. En *Autriche*, où le parti national-socialiste et ses organisations ont été dissous par une loi spécifique, leur refondation est interdite.

5. *L'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence* peut également conduire à l'interdiction d'un parti. Les exemples sont nombreux. En *France*, peuvent être dissous les partis qui provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe

de personnes à raison de leur origine ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ou propagent des idées ou théories tendant à justifier ou à encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence. L'*Espagne* connaît une disposition analogue; sont également pris en considération le sexe, l'orientation sexuelle, la situation familiale, la maladie et le handicap. Les partis politiques qui incitent à la *haine raciale* sont également interdits, par exemple, par les constitutions du *Bélarus* et de l'*Ukraine*, tandis que la législation de l'*Azerbaïdjan* met l'accent sur l'incitation au conflit racial, national et religieux. En *Bulgarie*, sont à la fois interdits les partis qui ont une idéologie fasciste et ceux qui provoquent une hostilité raciale, nationale, religieuse ou ethnique. La constitution *russe* prohibe la création et l'activité d'associations sociales qui, par leurs buts ou leurs actes, incitent à la discorde sociale, raciale, ethnique et religieuse.

6. Les constitutions *danoise* et *portugaise*, par exemple, permettent d'interdire les partis qui recourent ou incitent à la *violence*, même si celle-ci ne revêt pas un caractère subversif ou raciste. En *Albanie*, la loi interdit les partis qui font connaître et tentent de réaliser leurs objectifs par la violence, l'usage des armes et d'autres méthodes antidémocratiques. L'interdiction de la *propagande guerrière* vise un but similaire (*Bélarus*, *Ukraine*). En *Géorgie* et en *Lettonie*, la propagande en faveur de la violence conduit à la même sanction. La constitution *bélarussienne* interdit les partis incitant à l'hostilité sociale.

7. Quelques textes prévoient l'interdiction de partis qui mettraient en danger l'*existence* (*Allemagne*) ou l'*indépendance de l'Etat* (*Ukraine*). En *France*, la constitution dispose que les partis doivent respecter la souveraineté nationale. D'autres textes, plus restrictifs, imposent le respect de l'*intégrité territoriale* de l'Etat (*Bosnie et Herzégovine*, *Bulgarie*, *France*, *Moldova*, *Russie*, *Slovaquie*, *Turquie*). En *Albanie*, les partis ne peuvent avoir un programme ou une activité *anti-nationaux*; la portée de cette règle est évidemment difficile à définir. En *Argentine*, les désignations dont la signification affecte ou pourrait affecter les relations internationales de la Nation sont interdites.

8. La législation protectrice des institutions va parfois au-delà de la protection de l'intégrité territoriale et de la lutte contre les partis liberticides. La contestation de l'ordre établi ne saurait à elle seule être considérée, dans un Etat libéral et démocratique, comme justifiant des sanctions. Les *activités subversives* interdites sont essentiellement le recours à des *moyens violents pour renverser les autorités en place* (exemples: *Azerbaïdjan*, *Bulgarie*, *Estonie*, *Ukraine*). Au *Liechtenstein*, les tribunaux peuvent dissoudre les organisations qui, par leurs objectifs ou leurs moyens, mettent en danger l'Etat. La constitution *suisse* permet d'interdire les partis dangereux pour l'Etat; toutefois, il est généralement admis qu'une mesure aussi grave ne peut intervenir qu'en temps de guerre. Les constitutions *russe* et *ukrainienne* prévoient que les partis ne peuvent mettre en danger la sécurité de l'Etat. La constitution du *Bélarus* apparaît particulièrement restrictive, puisqu'elle interdit la création et l'activité de partis politiques ou d'autres organisations qui ont pour but de changer le système constitutionnel du pays.

9. La constitution de la *Turquie* permet de manière générale la dissolution des partis qui incitent au crime, tout comme la législation de la *Bosnie et Herzégovine*. Au *Portugal*, la constitution prévoit que les associations peuvent être constituées si leurs fins ne sont pas contraires à la loi pénale.

10. La législation de certains anciens Etats socialistes vise à éviter la confusion entre l'Etat et un parti politique. En *Slovaquie*, il est prévu que ne peuvent être enregistrés les partis dont les statuts présupposent l'exercice d'une activité qui est du ressort exclusif des organes de l'Etat. Au *Kyrghyzstan*, la constitution interdit expressément la fusion des organes partisans et étatiques et la soumission des activités de l'Etat aux programmes et décisions d'un parti. En *Hongrie*, la constitution interdit aux partis d'exercer le pouvoir politique directement ou de contrôler un organe de l'Etat; les charges publiques ne peuvent être exercées par des membres ou des dirigeants de partis. En *Arménie*, les partis politiques ne doivent pas s'approprier des pouvoirs publics.

11. Certains Etats interdisent l'activité des partis politiques dans des secteurs particuliers de la société. En *Slovaquie*, la législation est très restrictive: il est ainsi possible de refuser l'enregistrement d'un parti qui désire exercer une activité politique dans une formation armée et, plus généralement, sur les lieux de travail. Une législation analogue existe en *Slovénie*. En *Azerbaïdjan* et au *Kyrghyzstan*, l'activité des partis est interdite dans les organes d'Etat. Dans ce dernier pays, en outre, l'appartenance à des partis politiques et même les déclarations de soutien à ceux-ci ne sont pas permis aux militaires ainsi que, notamment, aux personnes travaillant dans le domaine de la sécurité nationale et de la justice. En *Ukraine*, une telle interdiction s'étend à l'ensemble du secteur public.

12. En outre, l'interdiction de la création de formations militaires ou paramilitaires privées - qui résulte de règles générales - est parfois prévue expressément dans la législation relative aux partis politiques (*Albanie, République tchèque, Estonie, Géorgie, Slovaquie, Ukraine*), voire dans la constitution (*Portugal*). En *Estonie*, le fait qu'une organisation possède des armes lui interdit déjà d'agir en qualité de parti politique.

c. Parmi les autres restrictions retenues par certains Etats dans le domaine des partis politiques, on peut relever:

1. Les restrictions en matière de *nationalité*. En *Lettonie*, seuls les partis dont la moitié au moins des membres sont citoyens lettons peuvent déployer leur activité. Certains Etats interdisent l'activité des partis politiques étrangers, compris comme les partis constitués par les citoyens étrangers (*Moldova*), ou comme ceux qui ont leur siège dans des Etats étrangers (*Azerbaïdjan, Bélarus, Kyrghyzstan*). De même, la *Lituanie* et la *Slovénie* exigent que les organes dirigeants des partis aient leur siège sur le territoire national. La loi *arménienne* qui interdit aux partis politiques d'être dirigés par des partis politiques sis sur le territoire d'un Etat tiers empêche, en pratique, la diaspora arménienne de contrôler les partis politiques de la République d'Arménie.

2. Quelques Etats excluent la création de partis à caractère *régional* ou territorial (*Géorgie*), ou encore qui, par leurs dénominations ou objectifs programmatiques, ont un caractère ou une portée régionaux (*Portugal*).

3. Au *Kyrghyzstan*, la création de partis sur une base religieuse n'est pas autorisée. En *Bulgarie*, la constitution interdit non seulement les partis fondés sur des principes religieux, mais aussi ceux qui sont fondés sur des principes ethniques ou raciaux.

4. Il est parfois prévu que seules des personnes physiques peuvent être membres de partis, comme en *Hongrie*.

d. Enfin, l'interdiction ou des mesures analogues peuvent également intervenir en fonction de la *forme d'organisation* de certains partis.

1. D'une part, plusieurs Etats exigent des partis que *leur structure interne et leur fonctionnement soient démocratiques* (*Finlande, Espagne, Arménie*). En *République tchèque* et en *Slovaquie*, les statuts du parti doivent être démocratiques et ses organes doivent avoir été établis démocratiquement. En *Albanie*, la liberté d'expression doit en outre être garantie au sein du parti, ainsi que le droit d'adhérer au parti et de le quitter pour les personnes qui le désirent. La constitution *portugaise* prévoit que les partis politiques doivent être régis par les principes de la transparence, de l'organisation et de la gestion démocratiques ainsi que de la participation de tous leurs membres. En *Argentine*, les partis doivent être démocratiques, en ce sens que leurs organes et les candidats proposés aux élections doivent faire l'objet d'élections périodiques; par exemple, un parti qui n'inclurait pas la représentation des minorités dans sa structure serait antidémocratique.

2. D'autre part, le caractère *secret* d'une organisation peut entraîner son interdiction par la constitution (*Lettonie, Moldova, Roumanie*) ou la loi (*Albanie, Pologne*).

II. Mise en oeuvre des mesures restrictives en matière de partis politiques

Les développements qui précèdent attestent de l'existence de nombreuses normes permettant d'interdire l'activité de partis politiques. Il convient maintenant de déterminer dans quels cas ces normes ont été appliquées en pratique. Il sera fait ici uniquement référence à des normes qui, en substance, sont aujourd'hui encore en vigueur, et non à des règles abrogées.

Force est de constater que, dans de nombreux Etats, la législation restrictive de l'activité des partis politiques n'a connu aucun cas d'application dans un passé récent ou que, si une sanction a pu être envisagée, elle n'a finalement pas été adoptée. Cela va de soi dans les Etats qui excluent les sanctions telles que la dissolution ou l'interdiction (exemples: *Belgique, Grèce, Autriche* sous réserve de la norme relative aux organisations nationales-socialistes). Dans d'autres Etats, l'interprétation libérale des normes constitutionnelles protectrices de la liberté d'association conduit à rendre des restrictions aussi graves pratiquement impossibles en temps de paix (*Suisse*). Plusieurs autres vieilles démocraties n'ont connu aucun cas d'application des règles en cause dans la présente étude depuis plusieurs décennies: la *Finlande* depuis les années 30, le *Liechtenstein* depuis 1945, le *Danemark* depuis 1953, l'*Allemagne* depuis 1956, ainsi que le *Japon*. Les deux cas qui se sont présentés en *Allemagne* concernaient un parti d'extrême-droite (en 1953) et l'ancien parti communiste (en 1956).

Dans certains autres Etats, des cas de refus d'enregistrement se sont présentés, mais ont concerné le non-respect de normes de caractère formel. Tel est évidemment le cas en *Irlande* ou au *Canada*, où les partis ne peuvent faire l'objet de sanctions pour des motifs de fond: par exemple, dans ce dernier pays, un parti a été radié du registre des partis politiques parce qu'il n'avait pas présenté au moins cinquante candidats lors d'une élection générale. En *Lettonie*, une organisation n'a pas été enregistrée pour violation de la procédure de fondation, huit ont été

radiées pour nombre insuffisant de membres; enfin, un parti a été suspendu pour n'avoir pas présenté de rapport financier, mais cette mesure a été levée après que cette formalité eut été remplie. En *Lituanie*, le seul cas de refus d'enregistrement concernait la violation de la procédure d'enregistrement; en *Croatie* également, un cas de refus d'enregistrement pour des motifs formels s'est présenté. En *Espagne*, seuls des cas de confusion avec des dénominations existantes ont été sanctionnés, tandis que la dissolution de partis politiques n'a jamais été prononcée, malgré le nombre relativement large d'hypothèses prises en compte par la législation.

Les cas d'interdiction ou de dissolution de partis politiques pour des raisons de fond qui se sont présentés dans un passé relativement récent concernaient en général des mouvements extrémistes regroupant un faible nombre de membres (*France, Italie*). Toutefois, en *Slovénie*, un parti qui avait notamment pour objectif le retour des personnes ayant émigré de l'Istrie slovène après la deuxième guerre mondiale a été considéré comme inconstitutionnel pour violation du principe d'égalité, parce qu'il opérait une différence fondée sur la région d'où les intéressés avaient émigré. La suspension très critiquée de la Fédération révolutionnaire *arménienne* (Dachnaksoutioun), au motif qu'elle était dirigée par des étrangers, a été levée suite à la décision d'un tribunal. Enfin, la réponse *turque* indique que plusieurs partis politiques ont été dissous pour cause d'atteinte à la sécurité nationale et territoriale ou à la laïcité. Le cas le plus récent et le plus important est celui de la dissolution du parti de la prospérité.

De manière générale, le faible nombre de cas où des mesures aussi extrêmes que l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique ont été prises témoigne de l'importance accordée au principe de la liberté d'association et, par conséquent, à celui de la proportionnalité des sanctions infligées aux partis politiques, considérés comme un élément fondamental de l'édifice démocratique.

III. Instances compétentes

Même si le questionnaire ne portait pas directement sur les questions de procédure, les réponses donnent des indications intéressantes sur les instances compétentes pour prendre les mesures envisagées dans la présente étude. Même si les droits nationaux sont loin d'être semblables, un trait commun se dégage des réponses au questionnaire: l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues relèvent de la *compétence des instances judiciaires*. En général, celles-ci sont déjà compétentes en première instance (ou en instance unique). L'intervention du juge est en effet essentielle pour éviter que des considérations politiques ne soient le fondement de mesures restrictives de l'activité des partis.

Les cas où un organe non judiciaire se prononce en première instance concernent essentiellement l'enregistrement des partis. Ainsi, en *Albanie*, le Ministère de la justice est compétent, tandis qu'en *République tchèque* et en *Slovaquie*, c'est le Ministère de l'intérieur, au *Canada*, le Directeur général des élections et, en *Irlande*, le greffier du Dail (Chambre basse). Dans ce pays, un recours est possible en cas de refus d'enregistrement auprès d'une commission spéciale composée d'un juge de la Haute Cour, du Président du Dail et du Président du Sénat; la composition partiellement politique de cet organe s'explique par le fait que l'enregistrement des partis, en Irlande, a un caractère purement formel, et qu'un refus d'enregistrement ne porte pas véritablement atteinte à la liberté d'association. En *Croatie*, le Ministère de l'administration publique peut constater la cessation de l'activité d'un parti.

Dans de nombreux Etats par contre, l'enregistrement a lieu auprès d'un tribunal. Par exemple, en *Bulgarie*, il s'agit de la Cour départementale de la ville de Sofia; en *Estonie*, des tribunaux ordinaires; en *Pologne*, du Tribunal provincial de Varsovie: toutefois, en cas de doute sur la conformité des buts ou des principes de l'activité du parti en question à la constitution, ce tribunal doit demander à la Cour constitutionnelle un avis qui le lie.

Les mesures de dissolution ou d'interdiction d'un parti peuvent d'abord relever de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle, statuant en instance unique. Il en va ainsi en *Azerbaïdjan*, en *Croatie*, au *Portugal*, en *Slovénie* ou en *Turquie*. Dans d'autres Etats, une coopération s'instaure entre les juridictions ordinaires et la Cour constitutionnelle, par exemple en *Pologne* - comme déjà indiqué en matière d'enregistrement - ou en *Bulgarie*, où la Cour suprême est compétente pour prononcer la dissolution d'un parti, sur proposition du procureur général, alors que la Cour constitutionnelle se prononce sur les litiges relatifs à la constitutionnalité des partis. En *Slovaquie*, la Cour suprême se prononce en première instance, à la demande du Procureur général de la République, sous réserve d'un recours à la Cour constitutionnelle. En *République tchèque*, au *Bélarus* et au *Kyrghyztan*, la Cour suprême est également compétente. Dans d'autres Etats, la juridiction ordinaire se prononce, et plusieurs degrés de juridiction sont donc garantis (exemples: *Argentine* - la justice fédérale -, *Estonie*, *Liechtenstein* - les tribunaux administratifs ou les tribunaux ordinaires -, *Suisse*).

Des mesures de suspension provisoire sont parfois prises par le gouvernement (au *Danemark*), ou le Ministère de la justice (au *Kyrghyztan*; en *Lituanie*, sauf pendant les campagnes électorales, où une décision du Tribunal de district de *Vilnius* est nécessaire), mais elles ne valent évidemment que sous réserve d'un recours devant une instance judiciaire. En *France*, la dissolution d'un parti politique est prononcée par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres, susceptible de recours auprès des juridictions judiciaires.

Conclusion

La diversité des textes relatifs à l'activité des partis politiques dans les Etats qui ont répondu au questionnaire rend difficile la définition d'un standard européen. On peut néanmoins relever un certain nombre de points communs:

- a. D'abord, l'activité des partis politiques est partout garantie par la liberté d'association.
- b. Ensuite, l'absence d'un certain nombre d'institutions dans plusieurs, sinon la majorité des Etats concernés, permet de conclure qu'elles ne sont pas indispensables au fonctionnement de la démocratie. On peut citer:
 - L'enregistrement des partis politiques: même un enregistrement purement formel ne s'impose pas; cela n'empêche évidemment pas que les candidatures aux fonctions électives soient soumises à certaines conditions de forme.
 - Les sanctions à l'égard des partis politiques qui ne respecteraient pas certaines règles, et notamment l'interdiction et la dissolution. La répression des comportements pénalement illicites auxquels se livreraient des particuliers dans le cadre d'une activité politique est évidemment réservée.

c. Même si l'on ne prend en considération que les Etats qui prévoient des sanctions contre les partis politiques, la diversité reste considérable. Des situations identiques ne sont pas sanctionnées, ou du moins ne sont pas sanctionnées avec la même sévérité, dans les différents Etats.

d. La difficulté - voire l'impossibilité - de définir des comportements qui justifieraient de manière générale des mesures aussi graves que l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique conduit à insister sur le respect du principe de la *proportionnalité* dans la mise en oeuvre de la législation restrictive de la liberté d'association.

L'examen de l'application concrète de l'arsenal législatif, parfois considérable, qui permet de restreindre l'activité des partis politiques, témoigne d'ailleurs du souci concret de respecter ce principe. Les Etats démocratiques où, dans un passé récent, des partis ont fait l'objet de l'une ou l'autre des sanctions définies par le présent questionnaire pour des motifs autres que formels, sont peu nombreux.

Si l'on excepte les restrictions de caractère formel, et notamment celles qui visent à éviter le risque de confusion entre des dénominations partisans, des mesures qui empêchent l'activité d'un parti politique, exclues dans certains Etats et réservées dans d'autres aux situations de guerre, ne devraient pouvoir être prises que dans des circonstances exceptionnelles. L'extrême retenue de la grande majorité des autorités nationales le démontre.

e. Enfin, la garantie d'une procédure juridictionnelle, auprès d'un organe indépendant et impartial, est une constante des législations nationales étudiées. Elle témoigne de la volonté de faire échapper une matière aussi importante politiquement que la question des partis au contrôle d'organes exécutifs ou administratifs, dont l'impartialité pourrait toujours être mise en cause.

